

5.1 Procédure type en 7 étapes (stratégie de réglementation)

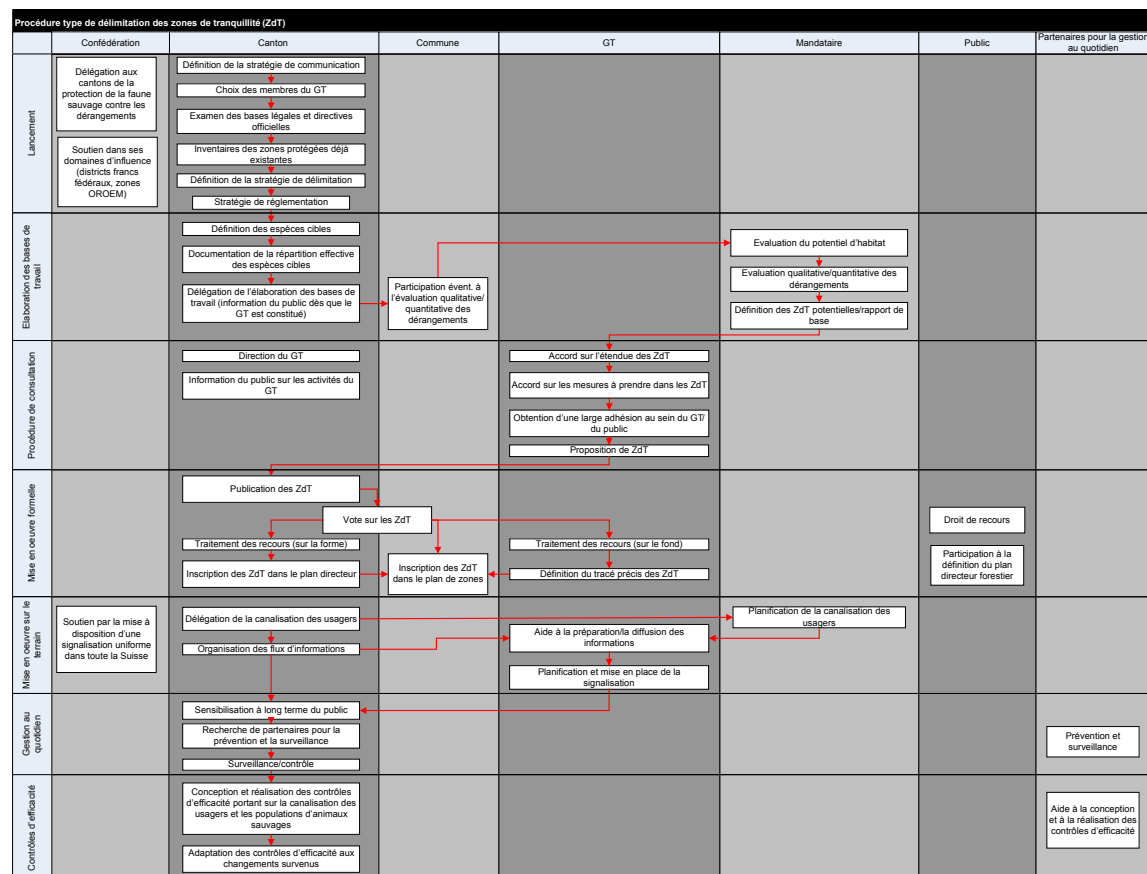


Fig. 1 Schéma de la procédure type de délimitation des zones de tranquillité, indiquant les activités qui doivent composer chacune des 7 étapes et les acteurs chargés de leur exécution.

13

5.2 Procédure type en 7 étapes (stratégie d'incitation)

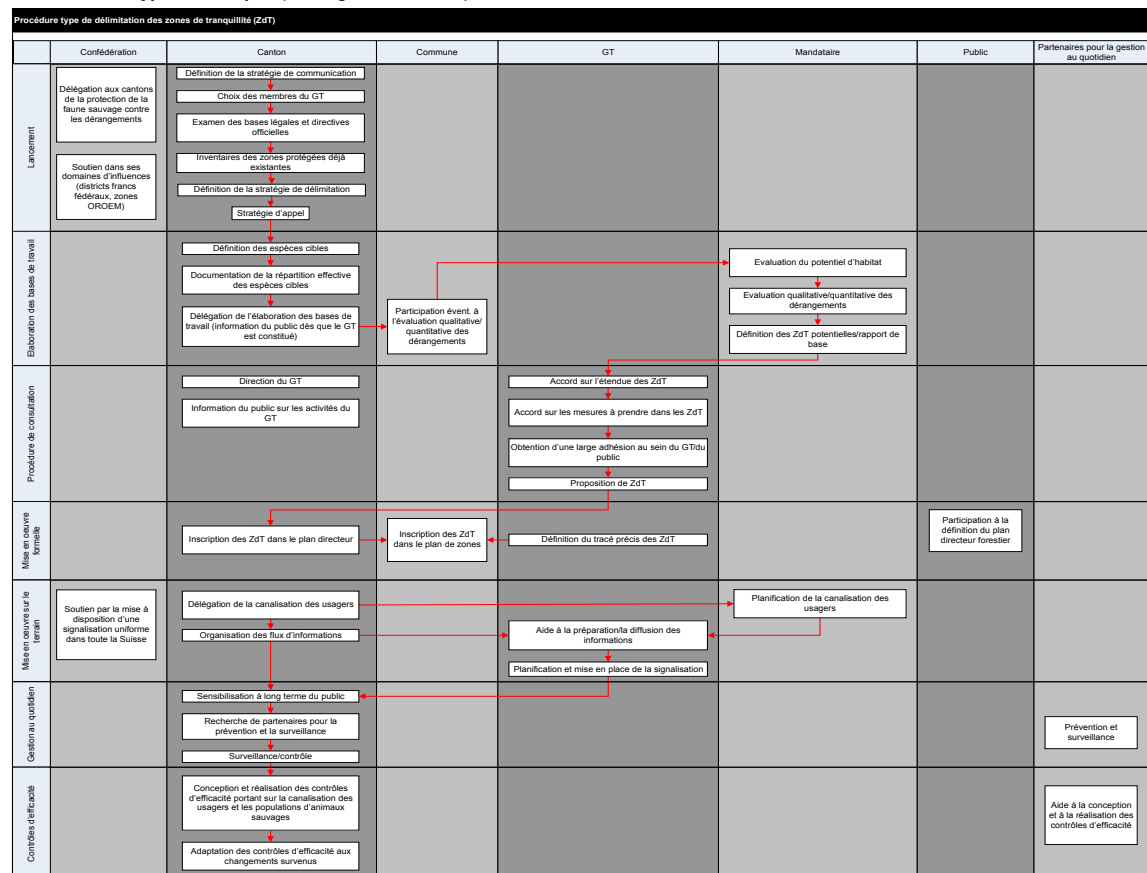


Fig. 2 Schéma de la procédure type de délimitation des zones de tranquillité, indiquant les activités qui doivent composer chacune des 7 étapes et les acteurs chargés de leur exécution.

14

1. Lancement

Objectifs	
• Appliquer l'art. 7, al. 4, LChP: «Les cantons assurent une protection suffisante des mammifères et des oiseaux sauvages contre les dérangements.» • Dresser l'inventaire des bases légales et des directives officielles, ainsi que des zones protégées déjà existantes. • Fixer la stratégie à adopter pour la délimitation des zones de tranquillité.	
Description	La Confédération délègue la responsabilité de la protection de la faune sauvage contre les dérangements aux cantons. Lorsque des mesures de protection se révèlent effectivement nécessaires, ces derniers doivent commencer par dresser un état des lieux de leur situation propre, à savoir les bases légales dont ils disposent, les directives auxquelles ils doivent se plier, le contexte politique et les initiatives et groupes d'intérêts à l'œuvre sur leur territoire, ainsi que les différentes zones protégées déjà en place sur ce même territoire (districts francs fédéraux et cantonaux, zones OROEM, corridors faunistiques, etc.). Alors seulement, ils peuvent définir la stratégie la mieux adaptée pour délimiter leurs zones de tranquillité. La plupart des zones de tranquillité déjà délimitées l'ont été par la voie de la législation sur la chasse, de l'aménagement du territoire (plans directeurs/plans d'affectation) ou des plans directeurs forestiers; l'idéal consistant en réalité à combiner ces trois approches. Cependant, les zones de tranquillité peuvent aussi être définies autrement que par ces voies réglementaires, à savoir dans le cadre de stratégies visant à sensibiliser les usagers de la nature pour qu'ils se comportent de façon raisonnable et respectueuse. Les zones de tranquillité sont créées pour préserver le bien-être des animaux. Le processus de délimitation doit donc se concentrer en priorité sur les espèces cibles. Mais le facteur humain doit lui aussi être pris en considération afin de prévoir les limitations d'utilisation et règles de comportement qui s'imposent souvent dans ces zones de conflit entre l'homme et l'animal. Le public peut craindre que les limitations d'utilisation soient trop strictes.
Problèmes potentiels	
Solutions potentielles	Il semble judicieux de définir les zones de tranquillité dans le cadre de groupes de travail (GT), et d'y inclure les divers représentants d'intérêts, tout en veillant à ce que le nombre de participants reste raisonnable et gérable.
Répartition des rôles	Confédération: • Soutien général aux cantons par la fourniture d'un matériel de signalisation homogène pour les zones de tranquillité. • Soutien financier aux cantons dans ses domaines d'influence, à travers les fonds alloués aux sites fédérales de protection de la faune sauvage (districts francs fédéraux, zones OROEM) dans le cadre de la nouvelle péréquation financière (RPT). Canton: • Vérification des bases légales, des directives officielles et des zones protégées existantes, y compris de leur champ et mode d'application. • Définition des stratégies de communication et de délimitation. • Choix des membres du GT, et définition de leurs compétences.
Communication	• Il est crucial de communiquer aux moments opportuns, de façon transparente et coordonnée. Et d'accorder de façon générale une très grande importance à la communication, que ce soit pendant ou après le processus de délimitation, ou lors de la mise en œuvre des zones de tranquillité sur le terrain. • Entre autorités: toutes les autorités concernées sont à impliquer (autorités fédérales et cantonales de la chasse, sylviculture, agriculture, protection de la nature, etc.).

2. Elaboration des bases de travail

Objectifs	
• Evaluer le potentiel d'habitat à l'aide de données sur la répartition de la faune et de modèles d'habitat. • Evaluer les dérangements des points de vue qualitatif et quantitatif. • Etablir une liste de zones de tranquillité potentielles.	
Description	Les espèces cibles doivent être définies parmi les ongulés, les tétraonides et les espèces d'oiseaux nichant dans les rochers lorsque le milieu naturel évalué se trouve dans les Alpes ou les Préalpes, et parmi les espèces des zones humides (OROEM, etc.), des forêts et des espaces ouverts (limicoles, lièvre commun, picidés, strigiformes, chevreuils, etc.) lorsque le milieu naturel se trouve sur le Plateau. Pour certaines espèces cibles, des modèles d'habitat doivent être élaborés et comparés à la distribution effective. Lorsque la comparaison révèle une différence entre la distribution réelle de l'espèce, il convient de déterminer la cause de cette différence: soit les données à disposition sont trop peu nombreuses pour permettre une comparaison, soit l'espèce n'est pas présente dans tous les habitats adéquats. Le deuxième cas de figure signifie que le milieu naturel évalué est adapté et qu'il peut être intégré dans la zone de tranquillité. Les dérangements dus aux activités humaines pratiquées dans le milieu naturel concerné doivent faire l'objet d'une évaluation qualitative et quantitative (nature, intensité, répartition spatiale et temporelle, impacts sur la faune sauvage), sachant que ces activités varient fortement d'une région à l'autre (cf. liste exhaustive du canton de Berne en annexe) et que plus cette évaluation est précise, plus la canalisation des usagers peut être ciblée. Le recoupement des résultats de l'évaluation éco-faunistique et de l'évaluation du niveau de dérangement permet de dégager une sélection de zones de tranquillité potentielles. Toutefois, la délimitation ne doit pas nécessairement se limiter aux endroits déjà touchés par des dérangements. Elle peut aussi être envisagée pour des milieux naturels sensibles ne subissant encore aucune perturbation.
Problèmes potentiels	1. La question se pose de savoir si l'agriculture et la sylviculture, mais aussi la chasse et la pêche, doivent bénéficier de droits spéciaux. 2. La délimitation préventive de zones de tranquillité dans des régions encore exemptes de dérangements peut se heurter à l'incompréhension. Pourtant, la protection des zones hautement conflictuelles peut entraîner le déplacement vers ces régions d'activités très variées et pratiquées dans des secteurs de plus en plus reculés.
Solutions potentielles	1. Pour des raisons d'équité, l'agriculture, la sylviculture, la chasse et la pêche doivent être traitées comme des activités sources de dérangements. Cela n'implique pas forcément de les interdire: la coupe du bois peut p. ex. être autorisée en fin d'automne. Par ailleurs, des droits spéciaux doivent pouvoir être accordés au cas par cas. 2. Il faut autoriser la délimitation préventive de zones de tranquillité, ou permettre que de telles zones puissent être définies de façon immédiate dans les régions de grande valeur éco-faunistique subissant une intensification de leur utilisation.
Répartition des rôles	Canton: • Définition des espèces cibles. • Documentation de la répartition effective de la faune sauvage. • Participation à l'identification des dérangements. GT éventuel: • Participation à l'identification des dérangements. Mandataire: • Rapport de base sur les zones de tranquillité potentielles.
Communication	• Communication entre autorités, avec les mandataires et évent. aussi avec le GT. • Il faut informer le public dès que le GT est constitué. Sans quoi des malentendus particulièrement tenaces peuvent facilement émerger.

3. Procédure de consultation

Objectifs	• Trouver au sein du GT un accord sur les zones de tranquillité potentielles. • Trouver un accord sur les mesures concrètes à prendre dans les zones de tranquillité. • Obtenir une large adhésion au sein du GT/du public.				
Description	La priorité du GT ne doit pas être de ramener à un dénominateur commun les exigences en partie contraires de ses divers membres, mais de trouver des solutions viables. Ce qui implique que les choses soient abordées dans un esprit constructif. Parmi les acteurs à impliquer dans la procédure de consultation figurent notamment les autorités responsables de la chasse (fédérales et cantonales), de la sylviculture, de l'agriculture, de la protection de la nature et de l'armée, les communes (chemins de randonnée), les opérateurs du tourisme, les chemins de fer de montagne et autres prestataires de transport, les ONG, les organisations à but non lucratif, les chasseurs, le Club Alpin Suisse (CAS), les associations et fédérations sportives, ainsi qu'éventuellement d'autres acteurs locaux. Tous les membres du GT doivent avoir le même niveau de connaissance. L'autorité compétente doit donc commencer par les informer sur les populations d'animaux sauvages de la région étudiée, les activités humaines pratiquées dans cette région, et l'impact de ces activités sur les animaux en question. Elle doit ensuite présenter les zones de tranquillité potentielles. Après quoi le GT doit débattre de ces zones, de leur périmètre et des mesures à y mettre en œuvre, en veillant à arriver au final à des zones dont les surfaces soient judicieuses du point de vue écologique. Pour chaque zone de tranquillité potentielle, il faut procéder à la définition de mesures différenciées dans le temps et dans l'espace, pouvant consister en des interdictions d'accès ou des obligations d'emprunter les voies disponibles (chemins, routes, pistes [de ski de fond]), applicables toute l'année, une partie de l'année ou à certaines heures de la journée. Les ailes delta et les parapentes doivent être assujettis à des zones d'envol et d'atterrissage ainsi qu'à des altitudes de vol minimales, les manifestations soumises à autorisation, et les chiens tenus en laisse. La recherche d'accords locaux (abandon de l'estivage des moutons, limitation des zones chassées, etc.) est à privilégier. Pour préserver l'équité et l'adhésion du public aux zones de tranquillité, il faut éviter au maximum d'accorder des droits spéciaux, mais aussi d'interdire des activités ou de bloquer des voies sans proposer de solutions de remplacement intéressantes. Il faut commencer à communiquer avec le public dès que le GT a remis sa proposition de zones de tranquillité. Cela peut passer par des manifestations, par des courriers ou par les médias. Mais aussi, pourquoi pas, par l'organisation de soirées d'information avec débat, ou encore par la sollicitation de prises de position écrites.				
Problèmes potentiels	1. Des alliances d'intérêts peuvent se former au sein du GT. 2. Les divergences d'opinion profondes peuvent entraîner un durcissement des positions et un blocage du processus.				
Solutions potentielles	1. Les bases de travail doivent être spécifiquement élaborées pour éviter cet écueil, à savoir être étayées par des arguments recevables par chaque représentant d'intérêts. 2. Un médiateur peut prendre les commandes du GT pour le mener à son objectif, en recourant si nécessaire à des experts capables d'expliquer les points techniques.				
Répartition des rôles	<table> <tr> <td>Canton:</td><td> • Direction du GT. </td></tr> <tr> <td>GT:</td><td> • Elaboration de la proposition de zones de tranquillité à publier. </td></tr> </table>	Canton:	• Direction du GT.	GT:	• Elaboration de la proposition de zones de tranquillité à publier.
Canton:	• Direction du GT.				
GT:	• Elaboration de la proposition de zones de tranquillité à publier.				
Communication	• Communication interne au GT dans un premier temps, puis information du public par le canton dès que les résultats du GT sont connus.				

4. Mise en œuvre formelle

Objectifs	• Publier les zones de tranquillité potentielles. • Inscrire les zones de tranquillité dans la législation. • Inscrire les zones de tranquillité dans le plan directeur cantonal, le plan d'affectation communal ou le plan directeur forestier régional.						
Description	Les modalités de la mise en œuvre formelle varient en fonction de la stratégie choisie. Les résultats du GT peuvent être entérinés par plusieurs voies différentes: • La voie de la législation: l'inscription des zones de tranquillité dans la loi, idéalement dans la loi cantonale sur la chasse, implique que celles-ci soient votées aux niveaux cantonal et communal, qui plus est après avoir été soumises au droit de regard et de recours du public. • La voie de l'aménagement du territoire: a) Plan directeur cantonal : Les zones de tranquillité sont inscrites dans le plan directeur cantonal; ce dernier revêt une valeur impérative pour les autorités; il est décidé par le Conseil d'Etat et approuvé par le Conseil fédéral. b) Plan d'affectation communal : Les zones de tranquillité peuvent également être inscrites dans le plan d'affectation communal (plan de zones); ce dernier est lié au parcellaire et revêt une valeur impérative pour les propriétaires des terrains concernés; il est décidé par le conseil communal et approuvé par le Conseil d'Etat. • La voie du plan directeur forestier régional: les zones de tranquillité faisant partie de secteurs forestiers peuvent être inscrites dans le plan directeur forestier régional; ce dernier revêt une valeur impérative pour les autorités; il est décidé par le service cantonal des forêts après consultation de la population. • La voie d'un accord de droit privé: les pouvoirs publics, ou des particuliers, peuvent conclure avec certains groupes d'utilisateurs des contrats de droit privé prévoyant des limitations d'utilisation ou des règles de comportement à respecter.						
Problèmes potentiels	1. Si c'est la voie de la législation qui est choisie, le projet de loi peut être rejeté. 2. Si c'est la voie de l'aménagement du territoire qui est choisie, les zones de tranquillité ne peuvent avoir de valeur impérative pour tous que si elles sont adoptées aux niveaux cantonal et communal.						
Solutions potentielles	1. Le GT doit être composé de façon représentative, et le public être informé tout au long du processus. 2. Il faut chercher à convaincre, par l'information, les usagers de la nature de se comporter dans le respect des animaux sauvages, leur proposer des solutions de remplacement, et saluer les comportements qui le méritent au lieu de montrer du doigt les manquements!						
Répartition des rôles	<table> <tr> <td>Canton:</td><td> • Publication des zones de tranquillité. • Création des conditions permettant le dépôt éventuel de recours. • Traitement des recours (sur la forme). • Traitement des recours (sur le fond). </td></tr> <tr> <td>GT:</td><td></td></tr> <tr> <td>Public:</td><td> • Etude, et le cas échéant utilisation, de la possibilité de déposer un recours. • Participation à la définition du plan directeur forestier. </td></tr> </table>	Canton:	• Publication des zones de tranquillité. • Création des conditions permettant le dépôt éventuel de recours. • Traitement des recours (sur la forme). • Traitement des recours (sur le fond).	GT:		Public:	• Etude, et le cas échéant utilisation, de la possibilité de déposer un recours. • Participation à la définition du plan directeur forestier.
Canton:	• Publication des zones de tranquillité. • Création des conditions permettant le dépôt éventuel de recours. • Traitement des recours (sur la forme). • Traitement des recours (sur le fond).						
GT:							
Public:	• Etude, et le cas échéant utilisation, de la possibilité de déposer un recours. • Participation à la définition du plan directeur forestier.						
Communication	• Communication interne au GT concernant les recours. • Communication usuelle à destination du public.						

5. Mise en œuvre sur le terrain

Objectifs	• Prévenir les infractions aux règles (planification). • Mettre en place une signalisation claire sur le terrain.
Description	La canalisation ciblée permet de tenir les usagers éloignés des zones de grande valeur éco-faunistique de diverses façons, soit toute l'année, soit une partie de l'année, soit à certaines heures. Elle est un meilleur moyen d'assurer une cohabitation pacifique entre l'homme et l'animal que les interdictions, et doit si possible leur être préférée. Les usagers de la nature acceptent mieux en principe de se référer et d'être limités dans leur liberté de mouvement – ce qui est nécessaire pour que les animaux soient plus tranquilles – s'ils comprennent pourquoi ils doivent le faire. La formulation des explications sur les panneaux d'information doit donc être claire et concise. Le respect des règles passe par la sensibilisation, l'information et la signalisation: les usagers doivent être sensibilisés à l'importance des zones de tranquillité grâce à des opérations comme la campagne «Respecter c'est protéger», être informés (via les sites Internet de tourisme et les grands panneaux situés aux points d'entrée des sites [stations ferroviaires, parkings]) afin de savoir où passer pour éviter la faune sauvage, et enfin rencontrer sur leur chemin une signalisation matérialisant le périmètre des zones de tranquillité – tracé en fonction de la topographie, p. ex. des reliefs et cours d'eau – et indiquant les règles de comportement à respecter. Il est utile pour la canalisation des usagers de se servir de limites de périmètre facilement visibles (reliefs, ruisseaux, etc.). Et concernant la signalisation des interdictions d'accès, sachant que les usagers n'empruntent souvent pas les mêmes parcours en hiver et en été, de recourir à des personnes connaissant bien la région. Pour un résultat optimal, il est conseillé de prévoir une rotation avec saison test et signalisation provisoire. Les chemins menant aux zones totalement interdites peuvent être «effacés» ou bloqués par des arbres abattus à cet effet. Les interdictions de passage saisonnières sont à matérialiser par des rubans: les usagers osent moins franchir une barrière physique qu'ignorer un panneau. La Confédération a élaboré un visuel de signalisation uniforme pour tout le pays (BAFU 2009), facilement reconnaissable et favorable au respect des règles.
Problèmes potentiels	1. Les limitations imposées pour préserver les animaux sauvages peuvent être perçues comme une atteinte à la liberté de décision individuelle. 2. Les usagers peuvent enfreindre les règles sans le vouloir. 3. Certains usagers peuvent même enfreindre les règles intentionnellement.
Solutions potentielles	1. Le maître-mot doit être la canalisation et non l'interdiction. Il faut, sans en avoir l'air, diriger les usagers vers des chemins balisés créés pour remplacer les chemins interdits, et proposer des activités de remplacement de divers niveaux de difficulté. 2. Il faut rendre l'information accessible (sur place, sur Internet, dans les magasins de sport spécialisés) et la signalisation facilement visible quelles que soient les conditions (hiver, été, mauvais temps), mais aussi s'adresser à la population locale par des canaux spécifiques (journal régional, figures locales, associations, écoles). 3. Il faut procéder à des rappels à l'ordre et/ou donner des amendes. Mais aussi s'efforcer d'adapter l'offre aux besoins des usagers de la nature, car l'expérience montre que cela permet de réduire les infractions.
Répartition des rôles	Canton: • Préparation des informations destinées aux usagers de la nature. • Organisation de la circulation de l'information. GT: • Aide à la préparation des informations. • Diffusion des informations dans l'entourage des membres du GT. • Planification et mise en place de la signalisation sur le terrain.
Communication	• Communication interne au GT. • Information du public dès que la signalisation est en place sur le terrain.

6. Gestion au quotidien

Objectifs	• Informer un maximum d'usagers de la nature par tous les canaux possibles. • Informer sur l'actualité dans le domaine de la nature. • Assurer une surveillance appropriée.
Description	On peut inciter les usagers de la nature à respecter la faune sauvage en distribuant, par des canaux aussi nombreux et accessibles que possible (sur place, Internet, dépliants, brochures, magasins de sport spécialisés, contrats de location de logements), des cartes faisant apparaître les zones de tranquillité et rappelant clairement les règles. Les médias régionaux sont parfaits pour toucher la population locale. Des fêtes inaugurales peuvent être organisées, ainsi que des manifestations pour les familles, ou des conférences et des excursions avec des experts. Il faut globalement chercher à ringardiser la désobéissance aux règles en ralliant à la cause des zones de tranquillité des personnalités en vogue. Les médias ne doivent pas uniquement servir à communiquer les règles ou d'éventuelles offres. Ils doivent aussi servir à informer le public en temps réel sur les résultats de l'observation de la faune et les processus en cours dans la nature, et à l'inciter ainsi à avoir plus d'égards pour l'environnement et donc pour les animaux sauvages. «Prétraçer» les itinéraires autorisés après les chutes de neige est un bon moyen de canaliser les usagers, dont l'expérience montre qu'ils aiment suivre les voies ainsi préparées. Des habitations doivent être délivrées aux personnes chargées de la surveillance. La police, les gardes-faune et les organes forestiers, mais aussi les employés des entreprises de tourisme, doivent être formés pour renseigner le public de façon compétente et faire appliquer les règles. Les personnes habilitées doivent être facilement reconnaissables. La surveillance, qui doit s'effectuer dans un esprit foncièrement positif, ne doit pas uniquement consister à distribuer des sanctions; elle doit aussi permettre de récompenser ceux qui le méritent (système de cartons rouges/verts). Les infractions doivent néanmoins être sévèrement sanctionnées. Pour en savoir plus: Liechti et al. 2009.
Problèmes potentiels	1. L'organisation de réunions d'information et d'excursions dans la nature peut attirer un grand nombre de visiteurs, ce qui est le contraire du but recherché. 2. Certains récalcitrants risquent de contester leurs amendes. 3. La surveillance risque d'être trop coûteuse.
Solutions potentielles	1. L'exemple du Parc national suisse montre que les animaux sauvages sensibles aux dérangements peuvent s'habituer à ce genre d'opérations, pour peu que les visiteurs soient correctement canalisés, et les excursions prévisibles, régulières et limitées à des chemins bien définis. L'expérience montre aussi que les usagers de la nature se surveillent et se rappellent à l'ordre mutuellement. 2. Il faut devancer les contestations, en communiquant beaucoup et par tous les canaux possibles dès avant la mise en œuvre, et en plaçant sur le terrain une signalisation que personne ne puisse manquer. Se servir de la période de rotation de la signalisation comme d'une période de transition, sans amendes, semble également judicieux. La distribution de laissez gratuites aux personnes laissant leurs chiens gambader librement constitue enfin une forme douce mais efficace de rappel à l'ordre. 3. L'expérience a montré qu'une surveillance rigoureuse, assortie d'amendes d'ordre, dès les premiers stades de la mise en œuvre était certes coûteuse, mais avait aussi un effet dissuasif durable, et permettait donc de limiter les dépenses sur le long terme.
Répartition des rôles	Canton: • Sensibilisation à long terme du public. • Recherche de partenaires pour la prévention et la surveillance. • Surveillance. Partenaires: • Prévention et surveillance.
Communication	• Communication avec le public par tous les canaux possibles.

7. Contrôles d'efficacité

Objectifs	• Vérifier que toutes les mesures techniques soient appliquées. • Vérifier que les directives soient acceptées par les usagers de la nature. • Vérifier que les espèces cibles retournent dans les milieux naturels tranquilisés et qu'elles se développent et se comportent normalement.
Description	La mise en œuvre des zones de tranquillité ne pouvant débuter qu'une fois les travaux de canalisation des usagers achevés, il faut s'assurer, par un contrôle ciblé, que ces travaux soient réalisés dans le respect des impératifs de temps et d'argent pour que la stratégie de canalisation puisse être définitivement lancée. Durant la phase de mise en œuvre qui doit suivre ce lancement, les organes chargés des contrôles doivent tenir un journal des coûts qu'ils engagent, des infractions qu'ils constatent et des rappels à l'ordre et amendes qu'ils distribuent. Il est important aussi qu'ils consignent leurs expériences personnelles pour aider à identifier les améliorations nécessaires. Il faut en outre s'intéresser à la qualité des expériences vécues par les usagers. Comme le montre l'exemple du Parc national suisse, les zones de tranquillité et les interdictions d'accès en découlant peuvent en effet conduire les animaux sauvages à s'habituer à la présence de l'homme et offrir ainsi aux visiteurs de meilleures possibilités d'observation. Sur le long terme, il est important, pour faire accepter les zones de tranquillité, d'apporter la preuve de leurs bienfaits pour la faune sauvage. Pour ce faire, il faut recueillir des données sur la situation de départ, puis sur tous les changements qui suivent afin de faire ressortir l'évolution des effectifs des animaux, mais aussi la manière dont se modifie leur comportement naturel dans le temps et dans l'espace. Les paramètres à prendre en compte doivent être définis dès le début. La méthode de relevé utilisée doit quant à elle être la même dans toute la Suisse, en tout cas pour un certain nombre de paramètres; cela permet de réduire la charge de travail des différents cantons et de disposer de résultats comparables et pertinents. Une fois délimitées et signalées, les zones de tranquillité risquent de tomber aux oubliettes et de ne pas être suffisamment contrôlées quant à leur efficacité. Le contrôle des mesures et de leurs effets sur la faune sauvage constitue une étape à part entière du processus de délimitation des zones de tranquillité. C'est une tâche qu'il faut assurer tous les ans, et planifier en conséquence.
Problèmes potentiels	
Solutions potentielles	
Répartition des rôles	Canton: • Conception et réalisation des contrôles d'efficacité portant sur la canalisation des usagers et les populations d'animaux sauvages. • Vérification de l'intégration des changements sur la base des contrôles d'efficacité. Partenaires: • Aide à la conception et la réalisation des contrôles d'efficacité.
Communication	• Publication des résultats des contrôles d'efficacité.

6. Analyse des différents principes et approches

Les zones de tranquillité sont un bon moyen pour les cantons de procurer des habitats plus calmes aux animaux sauvages, et, par là, d'honorer la mission qui leur est confiée par la Confédération, à travers l'art. 7, al. 4, LChP, d'assurer une protection suffisante des mammifères et des oiseaux sauvages contre les dérangements.

Les ateliers ont toutefois montré que les zones de tranquillité déjà en place en Suisse ont été délimitées selon différents principes et approches. Il a donc été décidé de soumettre chacun de ces principes et approches à une analyse SWOT afin de déterminer, d'une part, leurs points forts et leurs points faibles à la lumière des pratiques actuelles, et d'autre part, les opportunités et les risques qu'ils présentent. Puis de définir la procédure type de délimitation des zones de tranquillité à partir des résultats de cette analyse.

6.1 Procédure de consultation

L'acceptation politique et sociale des zones de tranquillité, comme de tous les sujets controversés, ne peut naître que progressivement et lentement. La conduite d'une procédure de consultation est donc à conseiller, surtout (mais pas uniquement) lorsqu'il faut s'attendre à se heurter à la résistance d'une large partie de la population. En permettant la mise au jour des conflits d'intérêts dès le départ, ainsi que la tenue d'un débat objectif, une telle procédure favorise en effet la compréhension et l'acceptation des zones de tranquillité. A condition toutefois que ses participants – qui sont du reste autant de partenaires potentiels pour les étapes ultérieures de mise en œuvre et de sensibilisation du public – puissent disposer de solides bases de travail éco-faunistiques et de larges connaissances sur l'utilisation spatiale et temporelle de la région étudiée par les différents groupes d'usagers.

Il est impératif de déterminer les rôles des participants à la procédure de consultation avant même qu'elle ne débute, notamment en spécifiant si ceux-ci n'ont qu'un rôle consultatif ou s'ils sont investis d'un pouvoir de codécision. Il doit aussi être clair dans l'esprit de chacun que la direction du groupe de travail constitué pour la délimitation doit revenir à un représentant du service cantonal compétent. Ce représentant doit par ailleurs être au fait de la marge de manœuvre dont il dispose, en particulier des objectifs minimaux à atteindre.

Certains cantons se sont dotés de bases légales autorisant leur Conseil d'Etat à édicter des zones protégées sans organiser de procédure de consultation. Si cette façon de faire a le mérite de la rapidité, elle tend, de notre point de vue, à compliquer la mise en œuvre sur le terrain, sachant qu'elle exclut du processus décisionnel de nombreux acteurs et milieux concernés.

Résumé: La conduite d'une procédure de consultation est conseillée dans tous les cas, pour peu que les bases de travail éco-faunistiques élaborées soient solides.

Tab. 1 Analyse SWOT de la procédure de consultation

Points forts	Points faibles
• Processus transparent. • Débat objectif et moins émotionnel. • Possibilité de convaincre les détracteurs par l'information. • Processus permettant de marquer les esprits par sa longueur.	• Processus long et coûteux. • Difficulté à ne réunir que des participants qui soient prêts à faire des concessions. • Disparité des opinions (si cercle de participants trop large).
Opportunités	Risques
• Richesse et diversité des idées apportées lors du processus d'élaboration. • Résultat bénéficiant d'un large appui.	• Trop grand nombre de compromis et, du coup, résultat décevant. • Formation d'alliances d'intérêts.

• Meilleure acceptation au sein de la population. • Occasion de former des alliances et de gagner des partenaires pour la mise en œuvre.	• Manque de clarté sur la direction du GT (émission, projeté de l'Etat, entreprise mandatée, etc.?)
--	---

6.2 Stratégies de délimitation des zones de tranquillité

Les zones de tranquillité visent à réduire les dérangements d'origine humaine dans les milieux naturels de grande valeur écologique. Elles doivent permettre aux différentes espèces animales – la restriction aux espèces «rares» ne serait pas justifiée – de conserver leur comportement naturel en termes spatial et temporel, notamment d'hiverner, de se reproduire et d'élever leurs jeunes sans être gênées dans leurs habitudes. Elles peuvent aussi fournir des espaces relais propices à la mise en réseau des milieux naturels, profiter à de nombreuses espèces ne faisant pas partie de leurs espèces cibles, et enfin offrir à l'homme davantage d'occasions d'observer la faune sauvage.

En permettant une utilisation de l'espace adaptée au potentiel écologique, les zones de tranquillité empêchent les concentrations liées aux dérangements et réduisent en conséquence les dégâts dus au gibier. Elles peuvent aussi conduire au renforcement des effectifs dans les zones qui leurs sont voisines.

Pour souligner l'importance des zones de tranquillité et asseoir leur statut, il est recommandé d'opter pour une combinaison de plusieurs stratégies: inscription dans la législation cantonale (p. ex. la loi cantonale sur la chasse), inscription dans le plan directeur cantonal et le plan d'affectation communal, appel à la raison à destination des usagers de la nature, et accords de droit privé.

6.2.1 Inscription dans la législation cantonale

Certains cantons possèdent dans le domaine de la chasse et de la protection des animaux des bases légales offrant non seulement de bons outils pour assurer une protection suffisante des mammifères et des oiseaux sauvages contre les dérangements mais aussi un cadre clair pour la mise en œuvre des zones de tranquillité. L'inscription de ces zones dans la législation cantonale peut se faire suivant deux modèles différents: soit le Parlement, le Conseil d'Etat ou le peuple votent une loi autorisant la création de zones de tranquillité de façon générale, sans en définir aucune précisément, soit ils décident d'une ou plusieurs zones de tranquillité concrètes.

Tab. 2 Analyse SWOT de l'inscription dans la législation cantonale

Points forts	Points faibles
• Base légale revêtant une valeur impérative pour tous. • Application par l'exécutif.	• Pour les cantons ne possédant encore aucune base légale: nécessité d'une décision politique majoritaire, tributaire des connaissances pratiques et techniques des votants sur l'utilité des zones de tranquillité.
Opportunités	Risques
• Cadre clair pour la mise en œuvre.	• Difficultés de mise en œuvre (blocage, obstruction). • Tâche ingrate pour les personnes chargées de la mise en œuvre, qui risquent d'essuyer la mauvaise humeur des contrevenants.

6.2.2 Inscription dans les plans d'aménagement du territoire

6.2.2.1 Plan directeur cantonal

Les zones de tranquillité peuvent être inscrites dans le plan directeur cantonal. Celui-ci revêt une valeur impérative pour les autorités; il est décidé par le Conseil d'Etat et approuvé par le Conseil fédéral.

Tab. 3 Analyse SWOT de l'inscription dans le plan directeur cantonal

Points forts	Points faibles
• Procédure rapide: «participation adéquate de la population» (art. 4, al. 2, de la loi sur l'aménagement du territoire [LAT]).	• Valeur impérative uniquement pour les autorités. • Inopposabilité juridique vis-à-vis des contrevenants privés, et donc l'appel à la raison des usagers est la seule solution possible de faire appliquer les règles.
Opportunités	Risques
• Prise en compte des zones de tranquillité dans la planification transversale du canton. • Planification et mise en œuvre rapides. • Communication homogène (une seule source).	• Résultat tributaire des usagers de la nature et de leur volonté ou non de se comporter de façon raisonnable. • Tâche ingrate pour les personnes chargées de la mise en application, qui risquent d'essuyer la mauvaise humeur des contrevenants.

6.2.2.2 Plan d'affectation communal

Les zones de tranquillité peuvent être inscrites dans le plan de zones. Celui-ci fait partie intégrante du plan d'affectation communal, basé sur le plan directeur, lié au parcellaire, juridiquement contraignant pour les propriétaires des terrains concernés, décidé par le conseil communal et approuvé par le Conseil d'Etat.

Tab. 4 Analyse SWOT de l'inscription dans le plan d'affectation communal

Points forts	Points faibles
• Lien avec le parcellaire et valeur impérative pour les propriétaires des terrains concernés. • Procédure rapide: «participation adéquate de la population» (art. 4, al. 2, LAT).	• Inopposabilité juridique vis-à-vis des personnes qui ne sont pas propriétaires des terrains concernés, et donc l'appel à la raison des usagers est la seule solution possible de faire appliquer les règles.
Opportunités	Risques
• Prise en compte des zones de tranquillité dans la planification transversale du canton et de la commune. • Planification et mise en œuvre rapides. • Communication homogène (une seule source).	• Manque d'acceptation si le plan de zones n'est pas approuvé par les propriétaires des terrains concernés. • Résultat tributaire des usagers de la nature et de leur volonté ou non de se comporter de façon raisonnable. • Tâche ingrate pour les personnes chargées de la mise en œuvre, qui risquent d'essuyer la mauvaise humeur des contrevenants.

6.2.3 Appel à la raison à destination des usagers de la nature

Il est également possible d'opter pour une stratégie dite d'appel, c'est-à-dire de s'en remettre au bon sens et à la responsabilité des gens, en renonçant à sanctionner les infractions par des amendes et en excluant toute dénonciation. Ce qui implique de miser en priorité sur la sensibilisation ainsi que sur une canalisation des usagers de la nature qui soit ciblée et bien pensée. Et de motiver ces usagers à se plier aux règles, d'un côté, en valorisant les comportements respectueux de la faune sauvage et, de l'autre, en mettant en garde contre les manquements. Dans le cadre de leur campagne commune «Respecter, c'est protéger», la section Chasse, faune sauvage et biodiversité en forêt de l'OFEV et le CAS ont élaboré des directives et éléments de signalisation allant dans ce sens pour les zones de tranquillité.

Tab. 5 Analyse SWOT de la stratégie d'appel

Points forts	Points faibles
• Large indépendance politique. • Approche positive, puisque basée sur la confiance dans le bon sens de la majorité.	• Inopposabilité juridique, et donc l'appel à la volonté et la raison des usagers est la seule solution possible de faire appliquer les règles. • Influence limitée sur les manquements. • Nécessité de mener un travail de sensibilisation intensif, efficace et permanent auprès des personnes en quête de détente.
Opportunités	Risques
• Règles de comportement informelles (pas de loi), mieux acceptées par les usagers de la nature.	• Résultat tributaire des usagers de la nature et de leur volonté ou non de se comporter de façon raisonnable. • Discussion/information possible uniquement avec les visiteurs déjà respectueux à la base.

6.2.4 Accords de droit privé

Les pouvoirs publics, ou les particuliers propriétaires des terrains concernés, peuvent conclure avec certains groupes d'usagers des contrats de droit privé prévoyant des limitations d'utilisation ou des règles de comportement à respecter.

Tab. 6 Analyse SWOT des accords de droit privé

Points forts	Points faibles
• Large indépendance politique. • Approche positive, puisque basée sur la seule volonté des parties aux contrats. • Opposabilité juridique vis-à-vis des parties aux contrats.	• Inopposabilité juridique vis-à-vis des groupes d'usagers non parties aux contrats, et donc l'appel à la volonté et la raison est la seule solution possible de faire appliquer les règles par ces groupes. • Influence limitée sur les manquements. • Nécessité de mener un travail de sensibilisation intensif et permanent auprès des personnes en quête de détente.

Opportunités	Risques
• Règles de comportement non imposées par la loi, et donc mieux acceptées par les usagers de la nature. • Fonction d'exemple des groupes d'usagers parties aux contrats. • Identification des groupes d'usagers aux objectifs des accords, et évent. aide de leur part au travail de sensibilisation.	• Réticence de partenaires potentiels à s'engager dans des accords. • Résultat tributaire des usagers de la nature non liés par les contrats et de leur volonté ou non de se comporter de façon raisonnable. • Discussion/information possible uniquement avec les visiteurs déjà respectueux à la base.

6.3 Etendue des zones de tranquillité

Bien qu'il existe une forte disparité dans la taille des zones de tranquillité créées jusqu'ici, deux grandes approches se dégagent: une première, consistant à définir des zones aussi vastes que possible, embrassant des sections de paysage ou des vallées entières, et une seconde, visant au contraire à délimiter des zones aussi petites que possible, ne protégeant que le cœur des habitats. Ces deux approches étant finalement combinées lorsque plusieurs zones de tranquillité de taille modeste sont reliées entre elles par des corridors et se retrouvent ainsi à produire des effets bien au-delà de leurs limites propres.

Résumé: Les zones de tranquillité doivent être délimitées en fonction des besoins des espèces animales à protéger (espèces cibles). La sensibilité aux dérangements de ces espèces n'étant pas tout le temps la même, les mesures prises peuvent être modulées selon les saisons, voire les heures de la journée et permettre aux usagers de la nature de continuer à s'adonner à leurs activités à certains moments. Ce qui favorise par conséquent l'acceptation des zones de tranquillité.

6.3.1 Zones de grande dimension

Les zones de tranquillité de grande dimension ont ce double avantage de constituer des habitats idéaux pour les animaux sauvages ayant justement besoin de beaucoup d'espace et de permettre la protection d'un large éventail d'espèces. Comme elles obligent à restreindre, sinon à supprimer, certains droits préexistants, il est rare cependant qu'elles soient du goût de tout le monde.

Tab. 7 Analyse SWOT du principe consistant à créer des zones de grande dimension

Points forts	Points faibles
• Meilleure couverture de l'habitat des espèces ayant besoin de beaucoup d'espace.	• Octroi de droits spéciaux et de dérogations à certains usagers de la nature (p. ex. aux personnes résidant au sein des zones). • Travail de canalisation plus important.
Opportunités	Risques
• Efficacité importante en termes d'amélioration de l'habitat. • Possibilité de protéger un large éventail d'espèces.	• Baisse de l'acceptation du fait de l'octroi de droits spéciaux. • Charge de travail liée au monitoring croissant avec l'étendue des zones.

6.3.2 Zones de petite dimension

Les zones de tranquillité de petite dimension sont mieux acceptées par le public, tout simplement parce que les restrictions qui leur sont liées portent sur des espaces moins étendus. Comme il est par ailleurs plus facile d'en garder une vue d'ensemble, il est aussi plus simple d'y contrôler les mesures, et d'y canaliser les usagers. Ces zones ne permettent pas néanmoins de couvrir l'intégralité de l'habitat des espèces à protéger, et peuvent donc se révéler peu efficaces. A moins de les relier par des corridors pour en accroître la portée.

Tab. 8 Analyse SWOT du principe consistant à créer des zones de petite dimension

Points forts	Points faibles
• Contrôle plus simple. • Aménagement/signalisation moins coûteux.	• Protection limitée à certaines sections spécifiques de l'habitat (notamment aux lieux d'hivernage).
Opportunités	Risques
• Meilleure acceptation par la population. • Charge de travail liée au monitoring moins importante.	• Non atteinte des objectifs fixés. • Impossibilité d'anticiper l'évolution des habitudes d'utilisation de l'espace par l'homme pour ses activités de loisirs et donc l'évolution des zones de conflit homme-animal → nécessité d'adapter en permanence les limites des zones de tranquillité.

6.4 Evaluation des régions

En théorie, compte tenu de la façon dont est formulé l'art. 7, al. 4, LChP («Les cantons assurent une protection suffisante des mammifères et des oiseaux sauvages contre les dérangements»), les cantons ont parfaitement le droit d'utiliser les zones de tranquillité pour protéger à titre préventif des régions ne subissant encore aucune perturbation, et non pas seulement pour réduire ou éliminer des dérangements existants. En pratique toutefois, c'est le plus souvent uniquement ce second objectif de supprimer les conflits déjà constatés entre les besoins des animaux sauvages et les activités de l'homme qui est invoqué dans les lois.

Résumé: Les zones de tranquillité doivent pouvoir servir tout à la fois à réduire ou éliminer les conflits existants entre les besoins des animaux sauvages et les activités humaines et à protéger à titre préventif des milieux naturels ne subissant (encore) aucun dérangement.

6.4.1 Protection des régions présentant des conflits

Il peut être décidé de créer des zones de tranquillité là où les activités humaines portent atteinte à des milieux naturels importants pour les espèces animales sauvages sensibles aux dérangements, c'est-à-dire là où existent effectivement et déjà des conflits. Le but de cette approche est de tranquilliser les régions concernées pour les revaloriser écologiquement.

Tab. 9 Analyse SWOT du principe consistant à protéger les régions présentant des conflits

Points forts	Points faibles
• Mention des conflits concernés dans les lois cantonales. • Forte valeur de signal auprès de beaucoup d'usagers. • Présence d'arguments convainquants en faveur de la protection de la faune sauvage. • Traitement des problèmes existants.	• Protection de régions déjà dévalorisées écologiquement. • Déception des usagers de la nature ayant adapté leurs modes de comportement.
Opportunités	Risques
• Existence d'une base légale cantonale permettant une mise en application claire. • Tranquillisation des milieux naturels. • Moyen de toucher une grande partie des usagers de la nature.	• Mesure de «bonne conscience», coûteuse et peu efficace. • Déplacement des usagers vers d'autres régions encore épargnées par les dérangements.

6.4.2 Protection des régions ayant un fort potentiel écologique

Il peut aussi être décidé de délimiter des zones de tranquillité dans les régions encore exemptes de dérangements mais présentant une très grande valeur éco-faunistique. Le but de cette approche – fondée sur l'hypothèse que la pression exercée sur les espaces naturels ainsi que le nombre de régions investies pour les activités de loisirs vont continuer d'augmenter – est de sauvegarder à titre préventif les milieux naturels les plus importants pour les espèces sensibles.

Tab. 10 Analyse SWOT du principe consistant à protéger les régions ayant un fort potentiel écologique

Points forts	Points faibles
• Nombre limité de restrictions, et donc absence quasi totale d'intervention sur les habitudes de comportement des usagers de la nature. • Protection des régions de très grande valeur écologique.	• Problèmes de mise en œuvre (p. ex. au niveau de la signalisation) du fait de l'impossibilité de prévoir l'évolution des dérangements.
Opportunités	Risques
• Meilleure acceptation. • Conservation d'une dynamique spatio-temporelle naturelle.	• Incompréhension sur le fait de protéger des milieux naturels non menacés.

6.5 Mise en application/sanctions

Les infractions commises dans des zones de tranquillité disposant d'une base légale peuvent donner lieu à des sanctions, mises en application selon les modalités fixées par les pouvoirs publics, généralement dans le cadre de procédures d'amendes d'ordre ou de procédures judiciaires (après dénonciation). Les manquements commis dans des zones de tranquillité non contraignantes ne peuvent quant à eux donner lieu qu'à de simples rappels à l'ordre (cf. 6.2.3).

Résumé: La surveillance doit si possible être assurée par des personnes dotées de la formation nécessaire et assermentées. Idéalement, ces personnes doivent pouvoir régler les cas d'infraction dans le cadre d'une procédure d'amende d'ordre.

6.5.1 Procédure d'amende d'ordre

La procédure d'amende d'ordre, qui consiste à faire payer une amende aux contrevenants sur-le-champ, se distingue par sa simplicité et sa rapidité.

Tab. 11 Analyse SWOT de l'approche basée sur la procédure d'amende d'ordre

Points forts	Points faibles
• Sécurité juridique. • Procédure simple et rapide.	• Mise en œuvre exclusivement réservée aux personnes habilitées/assermentées.
Opportunités	Risques
• Résultat rapide.	• Tâche pénible pour les personnes chargées de la mise en œuvre, qui se retrouvent seules à gérer les contrevenants et leur mauvaise humeur.

6.5.2 Procédure judiciaire

Les infractions commises dans les zones de tranquillité sont considérées comme des infractions mineures. Il n'est donc pas rare que les procédures judiciaires qui succèdent à leur dénonciation auprès du ministère public soient classées sans suites. Le sentiment d'impunité qui en découle finit par encourager les usagers peu scrupuleux à continuer à ne pas respecter les règles.

Tab. 12 Analyse SWOT de l'approche basée sur la procédure judiciaire

Points forts	Points faibles
• Sécurité juridique. • Possibilité d'analyser les infractions et donc de mieux en cerner les causes.	• Long intervalle de temps entre les infractions et leurs jugements. • Charge de travail beaucoup plus lourde.
Opportunités	Risques
• Effet durable compte tenu de l'inscription des infractions dans les casiers judiciaires des contrevenants.	• Propension des personnes chargées de la mise en œuvre à passer outre les infractions pour s'épargner une trop grosse charge de travail. • Classement sans suites des procédures (infractions considérées comme mineures) → laisser-aller au niveau de la surveillance.